

Lausunto

17.11.2021

VN/6060/2021
VN/6060/2021-OM-37

Sisäministeriölle

Oikeusministeriön lausunto eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kansalaisuuslakiin pääasiassa säädöshuollollisia muutoksia tehdyn esiselvityksen ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta.

Laissa olevia lapsen ja kansalaisuudettoman määritelmiä ajantasaistettaisiin. Lapsen kansalaisuuden saamista uudistettaisiin siten, että lapsi saisi syntyessään Suomen kansalaisuuden suomalaiselta vanhemmaltaan aina suoraan lain nojalla. Myös Suomen kansalaisen adoptoitu lapsi saisi kansalaisuuden aina suoraan lain nojalla. Kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevaa selvitettyä henkilöllisyyttä koskevia säännöksiä täsmennettäisiin. Kansalaisuuteen vaadittavan asumisajan laskentaa koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin muun muassa siten, että asumisaikana sallittavista ulkomaanmatkoista säädettäisiin nykyistä yksinkertaisemmin. Kielitaidon osoittamista koskevia säännöksiä täsmennettäisiin. Lisäksi lakiin tehtäisiin muita, muun muassa yleislainsäädännön muutoksista johtuvia teknisluonteisempia muutoksia.

Yleistä

Esitysluonnoksessa todetaan, että lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on ensisijaisesti säädöshuolto, jonka kautta pyritään arvioimaan lainsäädännön toimivuutta sekä sitä, miten mahdollisia tulkintaongelmia voidaan välttää. Esitysluonnoksessa pyritäänkin kauttaaltaan selkeyttämään sääntelyä (mm. selvitettyä henkilöllisyyttä, asumusaikaa ja kielitaitoa koskevat säännökset) sekä ajantasaistamaan kansalaisuuslaissa olevien lapsen ja kansalaisuudettoman henkilön määritelmiä vastaamaan Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia. Selvitettyä henkilöllisyyttä koskevia säännöksiä täsmennettäisiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Perustuslain 5 §:ssä säädetään Suomen kansalaisuudesta. Se saadaan perustuslain mukaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan lisäksi myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslain 5 §:n johdosta lailla säätämisen vaatimus. Sääntelyn liiallinen harkinnanvaraisuus ei ole tämän kanssa sopusoinnussa (PeVM 8/2002 vp, s. 4 ja PeVM 8/2010 vp, s. 3).

Vaikka esitysluonnoksessa pyritään selkeyttämään ja yksinkertaistamaan lain määritelmiä ja muita säännöksiä (mm. asumisaika), lakia on vieläkin ajoittain vaikea hahmottaa kokonaisuutena kuten esimerkiksi sitä, miltä osin erinäisiin kysymyksiin liittyy harkinnanvaraisuutta ja miltä osin viranomaisen harkinta on tarpeeksi laissa sidottua. Esitysluonnoksessa useissa kohdin ei perusteluissa kovin yksityiskohtaisesti täsmennetä säännöksiä ja niihin liittyvää harkintaa, vaikka kysymys on merkittävästä asiasta, kuten viranomaisen harkinnasta kansalaisuuden saamiseen liittyvissä kysymyksistä tai poikkeamisesta tietyistä edellytyksistä. Alla on vielä tarkentavia huomioita perusteluiden ja sääntelyn täsmäntämisestä.

Lopuksi yleisenä huomiona oikeusministeriö kehottaa jatkovalmistelussa kiinnittämään huomiota siihen, että samassa asemassa olevia lapsia tulisi voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä kohdella samalla tavoin.

Selvitetty henkilöllisyys

Esitysluonnoksessa todetaan, että kansalaisuuslakiin henkilöllisyyden osalta tehdyt ehdotetut lisäykset koskisivat asiakirjanäytön luotettavuutta, kokonaisharkintaa ja kymmenen vuoden säännön soveltamista ja muutokset vastaisivat korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöä, minkä pohjalta sääntelyä nyt täsmennetään (ks. esim. KHO:2014:105, KHO 19.8.2016/3437, KHO 12.10.2017/5052, KHO:2018:99, KHO:2021:4 ja KHO:2021:30).

Ehdotettua 6 §:n 2 momenttia ensinnäkin täsmennetään siten, että selvitystä henkilöllisyydestä voidaan esittää luotettavana pidettävällä asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja asianomaisen henkilön nimestä, syntymäajasta, perhesuhteista, kansalaisuudesta ja muista asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisista henkilötiedoista. Henkilöllisyyttä selvitetessä tulee ottaa huomioon ne tiedot, jotka henkilö on aikaisemmin antanut viranomaiselle omasta ja lapsensa henkilöllisyydestä. Lisäksi pykälän 2 momenttiin lisätään kokonaisharkintaa täsmäntävä virke, jonka mukaan henkilöllisyyttä koskevan selvityksen luotettavuuden arviointi on kokonaisharkintaa, jossa otetaan huomioon myös hakijan aloitteellisuus henkilöllisyytensä selvittämisessä ja se, onko alle 18-vuotiaan henkilöllisyys ollut selvittämättä hänen huoltajastaan johtuvasta syystä tai muusta hänestä riippumattomasta syystä. Aikaisemmin hakijan oma-aloitteisuus sekä alaikäisen henkilöllisyyden selvittämättä jättäminen ovat kriteereinä sisältyneet kansalaisuuslain 14 §:n 2 momenttiin, joka koskee mm. asumisajan alkamista myös niissä tilanteissa, jossa henkilöllisyyttä ei ole selvitetty. Nyt edellä mainittu momentti ehdotetaan kumottavaksi ja kriteerit siirrettäisiin lain 6 §:ään, joka sääntelee sitä, milloin henkilöllisyyttä on ylipäänsä pidettävä selvitetynä.

Voimassa olevan kansalaisuuslain 6 §:n 3 momentin mukaan jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, hänen henkilöllisyyttänsä pidetään 1 momentin mukaisesti selvitetynä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Nyt edellä mainittua ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että 2 momentin loppuun lisätään seuraavat virkkeet, joiden mukaan kymmenen vuoden määräaika sovelletaan myös silloin, kun henkilöllisyydestä esitettyä selvitystä ei muutoin

pidetä kokonaisharkinnan perusteella luotettavana. Kymmenen vuoden määräaika lasketaan siitä ajankohdasta, jolloin henkilötiedot on merkitty väestötietojärjestelmään.”

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, henkilöllisyys selvityksessä on kyse kansalaisuuden saamisen perusedellytyksestä eli toisin sanoen merkittävästä oikeusvaikutuksesta. Oikeusministeriö pitää yleisesti kannatettava sitä, että lainsäädäntöä täsmennetään vastaamaan korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöä mm. asiakirjanäytön luotettavuusarvioinnin osalta. Samalla oikeusministeriö pitää tärkeänä huomioida perusteluissa esitetyin tavoin, että asiakirjanäytön edellyttäminen ei ole kohtuullista tai mahdollista kaikissa tilanteissa, kun otetaan huomioon esimerkiksi pakolaisten asema tai muut syyt kuten se, että maalta puuttuu toimivaltainen taho, joka voi pätevästi antaa nämä asiakirjat. Nyt edellä mainitut seikat eivät ilmene kovin täsmällisesti itse laista vaan laissa edellytetty kokonaisharkinta jää osittain avoimeksi, mitä ei ole pidettävänä täysin ongelmattomana huomioiden perustuslakivaliokunnan kommentit siitä, että sääntelyn liiallinen harkinnanvaraisuus ei ole sopuoinnussa perustuslain 5 §:n kanssa.

Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on esiselvitystä koskevassa lausunnossaan todennut, ettei nykyinen soveltamiskäytäntö vaikuta täysin vastaavan lain esitöistä ja kansainvälisestä ihmisoikeussopimuksesta ilmeneviä tulkintaohjeita vaan soveltamiskäytäntöä on pidetty erittäin tiukkana, jolloin etenkin kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden kohdalla merkittävänä esteenä kansalaisuuden saamiselle on se, ettei hakijan henkilöllisyyttä usein pidetä luotettavasti selvitetynä (Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kansalaisuutta koskevasta esiselvityksestä, 21.8.2020). Nyt säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan mm. se, että kokonaisharkinnassa on otettava huomioon esimerkiksi se, että kansainvälistä suojelua saaneen henkilön pakomatka on saattanut olla mahdollinen vain väärennetyillä asiakirjoilla. Henkilöllisyyttä ei siten voitaisi pitää epäselvänä pelkästään sillä perusteella, että Suomesta turvapaikkaa hakeneella henkilöllä on maahan tullessaan ollut hallussaan väärennetty matkustusasiakirja.

Jotta voidaan varmistaa kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden asema myös lain tasolla, niin tulisi jo laista ilmetä, että tämä on yksi kriteeri, joka vaikuttaa kokonaisharkinnassa sen sijaan, että asia tulee ilmi vain perusteluista (kansalaisuuslain 6 §:n 2 momentin osalta esim. henkilöllisyyttä koskevan selvityksen luotettavuuden arviointi on kokonaisharkintaa, jossa otetaan huomioon myös hakijan aloitteellisuus henkilöllisyytensä selvittämisessä, kansainvälistä suojelua saaneen henkilön asema ja se, onko alle 18-vuotiaan henkilöllisyys ollut selvittämättä hänen huoltajastaan johtuvasta syystä tai muusta hänestä riippumattomasta syystä).

Vastaavasti tulisi harkita sitä, että itse lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan henkilöllisyyttä ei siten voitaisi pitää epäselvänä pelkästään sillä perusteella, että Suomesta turvapaikkaa hakeneella henkilöllä on maahan tullessaan ollut hallussaan väärennetty matkustusasiakirja. Lisäksi vähintään säännöskohtaisissa perusteluissa ja mahdollisuuksien mukaan lain tasolla tulisi myös avata esimerkein, mitä tarkoitetaan mm. hakijan aloitteellisuudella. Lopuksi tulisi tarkemmin selvittää esitysluonnoksessa, vaikuttaako ja miltä osin 14 §:n 2 momentin kumoaminen ja sisällön siirtäminen ehdotetun 6 §:n 2 momentin kokonaisharkintaan siihen, miten poikkeusta asumisajan alkamisen laskemisesta on arvioitava. Tämä jää nyt esitysluonnoksessa osin epäselväksi.

Lapsen kansalaisuuden saaminen

Esitysluonnoksessa pyritään selkeyttämään sääntelyä sen osata, että Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi saisi Suomen kansalaisuuden iästään

riippumatta suoraan lain nojalla. Aikaisemmin tietyissä tilanteissa lapsen kansalaisuus ei ole tullut suoraan lain nojalla vaan vanhempien avioliiton kautta (kansalaisuuslain 11 §) ja ilmoitusmenettelyn kautta (kansalaisuuslain 26 §). Nyt edellä mainitut pykälät ehdotetaan kumottavaksi. Oikeusministeriö pitää jälleen sinänsä kannatettava, että vahvistettaisiin avioliiton ulkopuolisten lasten sekä adoptiolasten asemaa suhteessa avioliitossa syntyneisiin biologisiin lapsiin. Nykyisen lainsäädännön mukaan adoptiolapsen osalta Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää kansalaisuusilmoituksen tekemistä, jos lapsi on ennen adoptiota täyttänyt 12 vuotta. Tällöin lasta on täytynyt kuulla lain 5 §:n mukaan häntä koskevasta hakemuksesta tai ilmoituksesta.

Nyt ehdotetussa sääntelyssä edellä mainittua kuulemista ei olisi 12 vuotta täyttäneiden adoptiolasten osalta, koska he saisivat Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Suomen kansalaisuuden saamisella voi olla vaikutusta siihen, säilyttääkö lapsi aiemmin saamansa toisen valtion kansalaisuuden, jos kyseessä oleva toinen valtio ei hyväksy kaksoiskansalaisuutta. Vaikka asuinvaltion kansalaisuutta ja perheen yhteistä kansalaisuutta voidaan yleisesti pitää lapsen edun mukaisena, niin oikeusministeriö jättää valmistelevan ministeriön harkintaan sen, missä määrin lasta olisi kuitenkin kuultava asiassa hänen oikeuksiensa toteutumiseksi.

Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen

Lain 18 §:n 2 momentin 3 kohtaa ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että siihen lisättäisiin viittaus hakijaan ja kanssahakijaan. Kyseistä kohtaa voitaisiin siten soveltaa sellaisissa tilanteissa, joissa on olemassa erittäin painava syy hakijan tai kanssahakijan asumisaikaedellytyksestä poikkeamiselle. Edellä on jo todettu, että sääntelyn liiallinen harkinnanvaraisuus ei ole sopusoinnussa perustuslain 5 §:n lailla säätämisen vaatimuksen kanssa (PeVM 8/2002 vp, s. 4 ja PeVM 8/2010 vp, s. 3). Perusteluissa todetaan, että viranomaisen voisi käyttää edelleen harkintavaltaa erittäin painavan syyn soveltamisessa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perusteluissa varsin niukasti ja yleisesti täsmennetään ”erittäin painavan syyn” sisältöä (esim. poikkeamisessa voitaisiin kiinnittää huomiota myös ”matkan syihin”). Säännös vaikuttaisi jättävän varsin paljon harkintavaltaa viranomaisille, samalla kun ei täsmennetä, miten edellä mainittua harkintavaltaa on tulkittu käytännössä. Tältä osin tulisi vielä selkeämmin tuoda esille, miltä osin itse säännös ja sen perustelut riittävällä tavalla rajaavat viranomaisen harkintaa.

Kielitaitoedellytyksistä poikkeaminen iän vuoksi

Lain 18 b §:n 1 momentin 2 kohdassa ja saman pykälän 2 momentissa säädetään kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta 65-vuotiaiden ja vanhempien osalta. Tämän osalta oikeusministeriö pitkälti viittaa jo aikaisempaan lausuntoonsa kansalaisuuslain esiselvityksen osalta (Oikeusministeriön lausunto esiselvityksestä kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista, 21.8.2020) .

Perustuslakivaliokunta arvioi kielitaitoedellytyksistä poikkeamista yhdenvertaisuussääntelyn osalta (PeVM 8/2010 vp, s. 3). Tuolloin valiokunta katsoi, että hallituksen esityksessä ei esitetä perusteluja ehdotetulle 65 vuoden ikärajalta, vaikka valiokunta sinänsä lopulta arvioissaan piti sääntelyä hyväksyttävänä. Huomionarvoista tässä oli, että pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädetään kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta erittäin painavasta syystä, mikä mahdollistaa myös muiden iäkkäiden hakijoiden kuin yli 65-vuotiaiden osalta kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettua 65 vuoden ikää, joka sisältyy myös voimassa olevaan lakiin, voidaan pitää suhteellisen korkeana ainakin niiden hakijoiden osalta, joiden toimintakyky on olennaisesti heikentynyt ja

joiden kohdalla keskimääräinen elinaikaodotus poikkeaa merkittävästi suomalaisten tilanteesta esimerkiksi lähtömaan olosuhteiden vuoksi. Tämän vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että iän vaikutusta kielten oppimiseen selvitetään ja että uudistettaessa kansalaisuuslakia arvioidaan myös ikään perustuvaa sääntelyä (PeVM 8/2010 vp, s. 3-4).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainittua arviointia ei ole tehty tässä esitysluonnoksessa. Lisäksi sääntämisperusteluista puuttuvat kokonaan viittaukset perustuslakivaliokunnan lausuntoon mm. tästä ikärajaista ja sen perustelemisesta. Ikärajaa koskevassa arviossa on hyvä huomioida myös perustuslakivaliokunnan toteamus siitä, miltä osin ehdotettua 65-vuoden ikärajaa on pidettävä suhteellisen korkeana ottaen huomioon joidenkin hakijoiden mahdollisesti olennaisesti heikentynyt toimintakyky sekä keskimääräinen elinaikaodotus ja miltä osin näitä tilanteita voidaan ratkaista poikkeamalla 65-vuoden ikärajaista kansalaisuuslain 18 b §:n 1 momentin 4 kohdan erityisen painavan syyn nojalla.

Asetuksenantovaltuus

Nykyinen kansalaisuuslain 51 § sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin viranomaisten tehtävistä hakemuksen, ilmoituksen ja kansalaisuusaseman määrittämisestä koskevan asian vireillepanossa ja käsittelyssä, käsittelymaksun suorittamisesta pantaessa asia vireille kunniakonsulaatissa sekä viranomaisten keskinäisen yhteistyön järjestämisestä toimien tarkoituksenmukaiseksi yhteensovittamiseksi ja tiedonvälityksestä huolehtimiseksi Suomen kansalaisuutta koskevissa asioissa.

Edellä mainitun perusteella annetaan asetus, jossa lähinnä päivitetään jo voimassa olevaa asetusta (valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta 293/2013). Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista (HE 1/1998 vp, s. 131). Valtuutuksen säätämiseen laissa on kuitenkin perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esim. PeVL 24/2021 vp, s. 2 ja PeVL 45/2016 vp, s. 4). Näin ollen asetuksenantovaltuus on laadittava siten, että valtuuden sisältö ilmenee selvästi laista ja se rajataan riittävän selkeästi. Selkeänä lähtökohtana on, että perussäännökset ilmenevät suoraan laista etenkin, kun kyse on perusoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista sekä kaikista perusoikeuksien toteutumisen ja käytön kannalta keskeisistä asioista.

Oikeusministeriölle on yleisesti jäänyt epäselväksi, miltä osin asetuksenantovaltuudessa tarkemmin säänneltävistä asioista on itse asiassa laissa perussäännökset, joista voitaisiin sitten antaa tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksessa. Esimerkiksi viranomaisten yhteistyöstä (asetuksen 6 §) ei vaikuttaisi olevan säännöstä lain tasolla ja asia jäisi kokonaan asetuksella säädettäväksi. Lisäksi valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin yksilön oikeusasemaan merkittävistä vaikuttavista viranomaisten velvollisuuksista, esimerkiksi asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto ja edustusto merkitsevät ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään, miten hakijan ja kanssakäijän henkilöllisyys on tarkastettu sekä näkemyksensä hakijan hakemukseen tai kansalaisuusilmoitukseen liittämiä asiakirjojen luotettavuudesta. Hakijan henkilöllisyyden luotettavuuden arvioinnilla on merkittävä vaikutus yksilön oikeusaseman kannalta, koska selvitetty henkilöllisyys toimii perusedellytyksenä kansalaisuuden saamiselle.

Vaikka kyseessä on voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen päivittäminen, niin valmistelevalta ministeriöltä tulee tarkasti arvioida huomioiden perustuslain 80 §:n 1 momentin edellytykset sekä perustuslakivaliokunnan käytäntö sitä, että valtioneuvoston asetus ei sisällä sellaista sääntelyä, josta tulisi säännellä lain tasolla. Joka tapauksessa laissa tulee olla perussäännökset, joista sitten voidaan antaa tarkemmat säännökset asetuksella. Lisäksi asetuksenantovaltuutta tulee tarkastella Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksessä –jaksossa, etenkin kun kyseessä on tässä yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavasta sääntelystä.

Muutoksenhaku ja hallinnon yleislait

Esitysluonnoksen 41 ja 42 §:iin ehdotetut ”siten kuin” -viittaukset oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin tulisi muuttaa informatiivisiksi (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.13.2). Näin ollen 41 §:n viittaussäännös kuuluisi ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).” Puolestaan 42 § on 41 §:n viittaussäännöksen ja päivitetyn oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain vuoksi tarpeeton.

Tiedoksianto koskevaa 50 §:n 3 momenttia päivitetäisiin poistamalla viittaus vuonna 2003 kumottuun tiedoksiantolakiin. Kuitenkin kyseinen virke vaikuttaa kokonaisuudessaan tarpeettomalta, kun hallintolain 63 §:n 2 momentissa jo säädetään, että jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksianto ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla. Oikeusministeriö toteaa, että voimassaolevaa 50 §:ää on jatkovalmistelussa syytä tarkastella myös kokonaisuudessaan suhteessa hallintolakiin. Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida kansalaisuuslain säännöksiä suhteessa hallinnon yleislakeihin, erityisesti hallintolakiin. Hallintolaista ei lähtökohtaisesti tule poiketa, ja sitä täydentävään sääntelyyn on suhtauduttava varauksella. Esityksessä on lisäksi tällöin esitettävät erityiset, painavat perustelut hallintolaista poikkeamiselle. (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12).

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

SM Sisäministeriö
SM MMO Maahanmuutto-osasto

Tiedoksi